**REKONSTRUKSI KEBIJAKAN HUKUM PERTANAHAN**

**BERBASIS NILAI KEADILAN SOSIAL**

**(Studi Tentang *Stelsel Publisitas Negatif* Berunsur Positif pada Sistem Birokrasi dan Pelayanan Publik Badan Pertanahan Nasional)**

**RINGKASAN DISERTASI**



**WIDHI HANDOKO**

**NIM: B5A009060**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM**

**UNIVERSITAS DIPONEGORO**

**SEMARANG**

**2011**

**REKONSTRUKSI KEBIJAKAN HUKUM PERTANAHAN**

**BERBASIS NILAI KEADILAN SOSIAL**

**(Studi Tentang *Stelsel Publisitas Negatif* Berunsur Positif pada Sistem Birokrasi dan Pelayanan Publik Badan Pertanahan Nasional)**

**RINGKASAN DISERTASI**



**Diajukan untuk Memenuhi Syarat Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum**

**WIDHI HANDOKO**

**NIM: B5A009060**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM**

**UNIVERSITAS DIPONEGORO**

**SEMARANG**

**2011**

**TIM PROMOTOR**

**Promotor**

**Prof. Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, SH., MS.**

**Co. Promotor**

**Prof. Dr. Yos Johan Utama, SH., M. Hum.**

**Telah Diuji pada Ujian Pra Promosi (Tertutup)**

**Pada Hari Jum’at, Tanggal 28 Oktober 2011**

**Jam 08.00 WIB**

**MAJELIS PENGUJI PADA SIDANG UJIAN**

**PRA PROMOSI DOKTOR**

Ketua : Prof. Dr. dr. Anies, M. Kes., PKK.

Sekretaris : Prof. Dr. R. Benny Riyanto, S.H., MH., CN.

Anggota : 1. Prof. Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, S.H., MS.

2. Prof. Dr. Yos Johan Utama, S.H., M.Hum.

3. Prof. Dr. Nurhassan Ismail, SH. MSi.

4. Prof. Drs. Y Warella, MPA., Ph.D.

5. Prof. Dr. Arief Hidayat, SH., MS.

6. Prof. Dr. Yusriyadi, SH., MS.

7. Prof. Dr. Suteki, SH., M.Hum.

**MAJELIS PENGUJI PADA SIDANG UJIAN TERBUKA**

**(PROMOSI DOKTOR)**

Ketua : Prof. Drs. Sudharto P. Hadi, MES, Ph.D.

Sekretaris : Prof. Dr. Ir. Sunarso, M.S.

Anggota : 1. Prof. Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, S.H., MS. (Promotor)

2. Prof. Dr. Yos Johan Utama, S.H., M.Hum. (Co-Promotor)

3. Prof. Dr. Nurhassan Ismail, SH. MSi. (Penguji Eksternal)

4. Prof. Dr. dr. Anies, M. Kes., PKK

5. Prof. Drs. Y Warella, MPA., Ph.D.

6. Prof. Dr. Arief Hidayat, SH., MS.

7. Prof. Dr. Yusriyadi, SH., MS.

8. Prof. Dr. Suteki, SH., M.Hum.

**HALAMAN MOTTO :**

***Sesungguhnya Aku (Allah) mengingatkan kepadamu supaya kamu tidak termasuk orang-orang yang tidak berpengetahuan (QS. Hud: 46)***

***Barang siapa melewati jalan untuk mencari ilmu, maka Allah akan memudahkan baginya salah satu jalan di antara jalan-jalan surga (Al-Faqih)***

***Ilmu itu lebih baik daripada harta, karena ilmu menjaga kamu sedang kamu harus menjaga harta, ilmu diberikan bertambah sedang harta diberikan berkurang, ilmu tidak akan lapuk dimakan jaman sedang harta akan binasa… (Ali bin Abu Thalib)***

***Ilmu adalah cahaya bagi hati nurani, kehidupan bagi ruh dan kekuatan bagi tabiat sedang kebodohan merupakan tanda kematian jiwa, terbunuhnya kehidupan dan membusuknya umur (DR. Aidh Al-Qarni)***

**KATA PENGANTAR**

*Bismillahirrahmanirrahim,*

*Assalamu’alaikum Warakhmatullahi Wabarakatuh.*

*Alhamdulillahirabbil’alamin wa’ala alihii wassalam’ala asyrafil ambiyai wal mursalim wa’ala alihi washahbihi ajma’in.*

*Rabbissrahli shidri wayashirli amri wahlul uqdatan millisani yafqahu qauli,*

*ammaba’du:*

Alhamdulillah Hirabbil’alamin, segala puji kami haturkan kepada Allah SWT, Tuhan Semesta Alam yang Maha Rahman dan Rahim, shollawat serta salam senantiasa tercurah dan dilimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW, beserta segenap keluarga, para sahabat dan seluruh umatnya. Penulis menyadari, hanya dengan rahmat dan karunia Allah SWT, dan atas niat kesungguhan serta pencarian ridha Illahi, semua telah dimudahkan dalam segala urusan yang telah penulis uraikan dalam tulisan disertasi ini, sekalipun dengan keterbatasan kemampuan penulis sebagai konsultan hukum dan praktisi, sebagai dosen di lingkungan Polri sekaligus sebagai hamba Allah yang senantiasa memohon bermunajah untuk menyelesaikan penelitian dan penulisan disertasi yang berjudul “Rekonstruksi Kebijakan Hukum Pertanahan Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Tentang Stelsel Publisitas Negatif Berunsur Positif Pada Sistem Birokrasi dan Pelayanan Publik Badan Pertanahan Nasional)”

Ide penulisan ini didasari dari pengalaman penulis sebagai seorang dosen akta-akta PPAT Magister Kenotariatan Undip dan sebagai seorang Notaris-PPAT sekaligus sebagai dosen dan konsultan hukum Polri di bidang sengketa tanah, limabelas tahun lebih melihat kenyataan praktik pada sistem pendaftaran tanah dan permasalahan yang ada, menimbulkan keprihatinan sekaligus kegelisahan penulis atas fenomena yang terjadi terhadap pilihan kebijakan hukum pertanahan pada *Stelsel Publisitas Negative* (Berunsur Positif) sebagaimana diatur dalam PP 24/1997, telah diartikan lain oleh pemerintah atau pelaksana dari kebijakan tersebut yaitu BPN sehingga berdampak sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN, dirasakan pelaksanaannya tidak pro rakyat, banyak penyimpangan sehingga tidak efektif dan efisien bahkan terabaikannya konsep-konsep keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum pertanahan. Keprihatinan ini telah mendorong untuk menulis dengan mencoba menggali nilai-nilai keadilan dari sumber yang ada di bumi Indonesia, yang berdasarkan Pancasila dengan sedikit pembahasan keadilan berdasarkan nilai-nilai religius yang dipadukan dengan konsep filsafati serta konsep teori-teori keadilan secara akademis yang lebih mendukung ke arah terjadinya rekonstruksi kebijakan hukum pertanahan.

Penulis menyadari keterbatasan yang ada pada diri penulis, baik dari aspek ilmu agama, hukum, serta ilmu filsafat dan ilmu-ilmu kemasyarakatan yang telah berkembang demikian pesat. Kebingungan penulis pada awal mengikuti program doktor ilmu hukum di UNDIP ini menjadi bukti dan merupakan kenyataan yang tak terabaikan, bukti bahwa penulis benar-benar berangkat dari nol besar, dari yang semula hanya berkaca mata kuda (*normatif*) hingga akhirnya bisa melihat kenyataan (*sosiologis*) bahwa hukum tidak sekedar teks-teks tertulis melainkan hukum adalah kemuliaan yang dikarunikan Tuhan kepada dan untuk kebahagian, kemakmuran dan kesejahteraan manusia, untuk itu penulis menyadari bahwa keberadaan hukum pertanahan juga harus mampu mengejawantahkan konsep hukum Illahiyah, bahwa sandang, pangan dan papan merupakan hak kodrati atas manusia. Ilmu datang tidak begitu saja tiba-tiba, semua ada awalnya dan dimulai dari ketidaktahuan penulis. Tanpa kemurahan Allah, tanpa perantara, tanpa guru dan tanpa teman beserta keikutsertaan banyak pihak yang telah memberikan kesempatan niscaya penulisan disertasi ini terselesaikan. Oleh karena itu selain rasa syukur kehadirat Allah SWT, sudah seharusnya penulis menyampaikan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Prof. Drs. Sudharto P. Hadi, MES, Ph.D, sebagai Rektor Universitas Diponegoro Semarang.
2. Prof. Dr. Ir. Soenarso, MS, selaku Sekretaris Senat Universitas Diponegoro Semarang.
3. Prof. Dr. dr. Anies, M.Kes, PKK, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang.
4. Prof. Dr. R. Benny Riyanto, SH. CN. M.Hum, selaku Asisten Direktur I, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang.
5. Prof. Dr. Hj. Esmi Warassih Pujirahayu, S.H, M.S, sebagai Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, sekaligus selaku Promotor yang telah membimbing dengan sabar dan telah memperlakukan penulis sebagai keluarga sendiri, sehingga penulis lebih rilek dalam bimbingan dan dalam memperoleh pembelajaran dalam banyak hal yang berkaitan dengan ilmu pengetahuan di bidang hukum maupun non-hukum, disamping kearifan dan keteladanan serta nasehat-nasehat agama dari keluarga beliau.
6. Prof. Dr. H. Yos Johan Utama, SH., M.Hum, sebagai Dekan Universitas Diponegoro Semarang, sekaligus selaku co-promotor yang telah banyak membantu memberikan bimbingan dan arahan penulisan disertasi ini dengan penuh kesabaran dan dedikasi yang tinggi sebagai pemimpin yang lembut, tegas serta berjiwa religius dalam banyak hal masukan dan bimbingannya.
7. Akademi Kepolisian Indonesia melalui Gubernur Akpol, tempat penulis mengabdikan diri sebagai dosen dan konsultan hukum sengketa tanah, yang telah memberikan ijin, arahan, dorongan dan telah merekomendasikan pada penulis untuk menempuh pendidikan doktor ilmu hukum di Universitas Diponegoro Semarang dan menyelesaikannya tepat waktu.
8. Ir. H. Joyo Winoto, Ph.D, Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia yang telah memberikan bimbingan dan arahan serta merekomendasikan penelitian di tingkat BPN Kanwil dan Kota sehingga mempermudah penulis mendapatkan data yang penulis perlukan.
9. Prof. Dr. Nurhassan Ismail, SH. MSi., penguji eksternal yang telah memberikan bimbingan dan arahan serta masukan atas kekurangan dan penyempurnaan dalam penulisan disertasi ini.
10. Prof. Drs. Y Warella, MPA, Ph.D., penguji yang telah memberikan bimbingan dan arahan serta masukan atas kekurangan dan penyempurnaan dalam penulisan disertasi ini.
11. Prof. Dr. Arief Hidayat, SH., MS, penguji yang telah memberikan bimbingan dan arahan serta masukan atas kekurangan dan penyempurnaan dalam penulisan disertasi ini.
12. Prof. Dr. Yusriyadi, SH., MS, penguji yang telah memberikan bimbingan dan arahan serta masukan atas kekurangan dan penyempurnaan dalam penulisan disertasi ini.
13. Prof. Dr. Suteki, SH., M.Hum, penguji yang telah memberikan bimbingan dan arahan serta masukan atas kekurangan dan penyempurnaan dalam penulisan disertasi ini, juga secara pribadi selalu memberikan semangat dan dorongan di saat-saat penulis dalam kebuntuan keilmuan dengan menganggap penulis sebagai saudara sendiri dengan memberikan solusi terbaik dan telah membesarkan hati penulis sehingga menambah gairah untuk menyelesaikan penulisan disertasi ini tepat waktu.
14. Prof. Dr. FX Adji Samekto, SH., M. Hum dan Dr. Naniek, SH., MH, selaku Sekretaris pada Program Doktoral Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
15. Bapak H. Kashadi, SH, M.H, dan Prof. Dr. H. Budi Santoso, SH, MS, selaku Pimpinan Program Magester Kenotariatan UNDIP beserta staffnya, yang telah memberikan dorongan semangat dalam penyelesaian penulisan desertasi ini.
16. Prof. Dr. Liliana Tedjo Saputro, SH, M.Hum, MM, H. Hari Bagio, SH, M.Hum, Sp.N. Ngadiono, SH, M.Hum, Sp.N, Eko Budhi Prasetyo, SH, MK.n, Pasri Paturusi, SH, MK.n, juga rekan-rekan Notaris di Semarang maupun di Wilayah Jawa Tengah yang rela menjadi responden dalam penelitian studi kami dan yang telah memberikan kepercayaan dan mendorong untuk segera menyelesaikan penulisan disertasi ini.
17. Segenap Dosen pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, yang telah membimbing dan mengajarkan khasanah keilmuan yang holistik, serta staff administrasi, dan seluruh staff perpustakaan atas layanan dan keramahan yang luar biasa membantu penulis dalam penulisan disertasi ini.
18. Kepala Kantor BPN Kanwil Jateng dan Kepala Kantor BPN Kota Semarang, Drs. Saroji, selaku Kepala Seksi Bagian Umum dan Informasi, Sugeng, SH, selaku Kepala Pengadaan Tanah serta H. Abdul Aziz, SH, selaku Kepala Seksi Pendaftaran Tanah, dan H. Eko Jauhari, SH. MKn, Kepala Seksi Sengketa Tanah beserta stafnya, wabil khusus Dr. H. Suhendro, SH, M.H, Kepala BPN Kota Kudus, yang telah membantu dalam diskusi dan membantu memberikan data dan solusi-solusi yang sangat bermanfaat dalam penelitian penulis, juga Kepala BPN Demak, BPN Magelang, BPN Sukoharjo, BPN Solo, BPN Karanganyar, BPN Boyolali, BPN Salatiga, BPN Wonogiri, BPN Rembang, BPN Kendal, BPN Jakarta Pusat, BPN Bekasi dan BPN Surabaya tempat penulis menggali data, serta Sdr. Benny Pamujiharto, SH, M.Kn. dan Bayu Yuwana, SH, M.Kn, sebagai informan kunci dan Seluruh Staff Notaris-PPAT yang menjadi responden dan membantu memberikan data yang penulis butuhkan.
19. Teman-teman seperjuangan angkatan XV/2009 PDIH UNDIP, Purnawan D Negara, SH., M.H, Muhammad Muslih, SH, M.Hum, Tongat, SH. M.Hum, Pitono Pajar Widodo, SH., M.Hum, Tulus Sartono, SH, M.Hum, Edi Sismarwoto, SH, M.Hum, Eko Sabar Prihatin, SH, M.Hum, Samsul Fathoni, SH, M.Hum, Mr. So Wong Kim, SH, M.Hum, Supriyadi, SH, M.Hum, Jacub Widodo, SH, M.Hum, Bunda Muzayyanah, SH. M.Hum, Nita Triyana, SH, MS, Irma Cahyaningtyas, SH., M.Hum, Alef Musyahadah Rahma, SH, M.Hum, Ani Ismayawati, SH, M.Hum, Triyana Ohoiwutun, SH, M.Hum, Sri Mulyani, SH, M.Hum, Martha Pigome, SH, M.Hum, I G Santi Dewi, SH, MKn, dan Wabil khusus Kombes Drs. Hadi Purnomo, Sik, M.Hum, sekaligus sebagai Komandan atau Pimpinan kami di Akpol yang selalu medorong dan memberi semangat dalam penulisan disertasi.
20. Kepada Almarhum bapakku H.M. Yuri, dan almarhumah ibunda tercinta Hj. Sumi Yuri, yang telah membesarkan, mendidik dan membiayai seluruh keperluan pendidikanku, serta senantiasa memberikan kasih sayangnya dan doa restunya semasa masih hidup.
21. Kepada mertuaku tercinta Hj. Sri Sayekti Muslichah dan juga kepada Almarhum Bp mertuaku HM. Tadzkir, serta Istriku tercinta Hj. Luluk Lusiati Cahyarini, SH, dan anak-anakku Rais Firdaus Handoko, Najma Fairus Handoko, dan Laili Nailul Muna Handoko, yang penuh kasih sayang, pengertian dan kesediannya untuk berkorban telah menjadi inspirasi dan motivasi dalam memulai studi hingga menyelesaikan studi doktor ini.
22. Kepada kakanda Irjen H. Drs Sutjiptadi, SE, MM, beserta Kakanda Hj. Ririk Sunarsari, Kakanda Dra. Hj. Sri Purwanti, beserta H. Harjito, Kakanda Drs. H.M. Dalyono, serta kakak-kakakku dan adik-adikku yang lain, terimakasih atas segala-galanya yang telah diberikan kepada penulis.
23. Kepada seluruh jajaran Pimpinan Wilayah Muhammadiyah Jawa Tengah dan seluruh jajaran Pimpinan Daerah Muhammadiyah Kota Semarang, terima kasih atas kepercayaannya dan dorongannya dalam penyelesaian penulisan disertasi ini.

Ucapan terimakasih juga penulis sampaikan kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, namun jasa baiknya menjadi faktor penentu dalam keberhasilan penulisan dan penyelesaian disertasi ini. Akhirnya penulis menyadari bahwa tulisan ini masih jauh dari sempurna untuk dapat dikatakan karya disertasi. Kami senantiasa berdoa semoga Allah SWT Yang Maha Sempurna memberikan kesempurnaannya dalam manfaat dan kepentingan bagi sesama dalam pengembangan ilmu hukum dan bagi kepentingan bersama dalam khasanah lainnya. Oleh Karena itu semua kritik dan saran bagi penyempurnaan tulisan ini sangat penulis harapkan. Semoga Allah SWT mengampuni segala dosa kesalahan kita.

*Wassalamu’alaikum warakhmatullahi wabarakatuh.*

Semarang, Nopember 2011

Penulis,

Widhi Handoko

**DAFTAR ISI**

**HALAMAN JUDUL** i

**TIM PROMOTOR**  iii

**TIM PENGUJI UJIAN TERTUTUP (PRA-PROMOSI)** iv

**TIM PENGUJI UJIAN TERBUKA (PROMOSI)** v

**HALAMAN MOTTO** vi

**KATA PENGANTAR** vii

**DAFTAR ISI** xii

**RINGKASAN DISERTASI** 1

1. Latar Belakang 1
2. Perumusan masalah 9
3. Tujuan dan Kontribusi Penelitian. 9
   1. Tujuan Penelitian 9
   2. Kontribusi Penelitian 10
4. Proses Penelitian 11

Paradigma 11

* + 1. Ontologi 12
    2. Epistemologi 13
    3. Metodologi 13
    4. Aksiologis 14

1. Pembahasan 15
2. Hasil Temuan Penelitian 30
3. Simpulan dan Rekomendasi 35

**DAFTAR PUSTAKA**

**DAFTAR RIWAYAT HIDUP (CV)**